



## Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

97-2 | 2009

Les régions de montagne comme référents de l'action collective

---

# L'impact de la mobilisation écorégionale sur les politiques en matière de montagne dans les Alpes suisses et la Sierra Nevada en Californie

Jörg Balsiger

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rga/868>

DOI : 10.4000/rga.868

ISSN : 1760-7426

### Éditeur

Association pour la diffusion de la recherche alpine

### Référence électronique

Jörg Balsiger, « L'impact de la mobilisation écorégionale sur les politiques en matière de montagne dans les Alpes suisses et la Sierra Nevada en Californie », *Revue de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research* [En ligne], 97-2 | 2009, mis en ligne le 23 juillet 2009, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rga/868> ; DOI : 10.4000/rga.868

---



La *Revue de Géographie Alpine* est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

# Mobilisation écorégionale et politiques de la montagne en Suisse et en Californie

Jörg Balsiger

Institute for Environmental Decisions, Swiss Federal Institute of Technology, Zürich,  
joerg.balsiger@env.ethz.ch

**Résumé :** Les régions de montagne ont joué un rôle important dans l'évolution politique, l'histoire économique et l'imaginaire socioculturel, en Suisse comme en Californie. Cependant, l'émergence de l'État moderne et la mondialisation de l'économie ont conduit à une marginalisation croissante de ces régions. Au cours des quarante dernières années, les régimes politiques de part et d'autre ont mis au point des stratégies, des politiques et des programmes ciblés en faveur des régions de montagne. Le présent article suggère que la mobilisation écorégionale a joué un rôle important dans l'élaboration de ces politiques, aussi bien au niveau de leur nature que de leur évolution. En développant ou en détaillant des arguments relevés dans la littérature relative aux réseaux politiques, l'article défend l'idée que les changements affectant la nature de la dynamique des « paysages organisationnels » (la commu-

nauté d'acteurs liés ou non à l'État qui partagent un intérêt commun pour un thème ou un ensemble de thèmes politiques) entraînent des transformations des « architectures politiques » (la structure et l'orientation fondamentale des objectifs et des instruments en matière de politiques publiques). En appliquant ce cadre aux développements dans les Alpes suisses et dans la Sierra Nevada californienne au cours des 40 dernières années, le présent article expose la façon dont la mobilisation écorégionale a fait naître des tendances opposées dans les zones de montagne, à savoir un passage du développement des infrastructures à la conservation de la nature dans les Alpes, et de la conservation de la nature au développement économique local dans la Sierra Nevada.

**Mots-clés :** Alpes suisses, Sierra Nevada, mobilisation écorégionale, politique régionale.



Les régions de montagne ont joué un rôle important dans l'évolution politique, l'histoire économique et l'imaginaire socioculturel, en Suisse comme en Californie. Cependant, l'émergence de l'État moderne et la mondialisation de l'économie ont conduit à une marginalisation croissante de ces régions. Au cours des quarante dernières années, les régimes politiques de part et d'autre ont mis au point des stratégies, des politiques et des programmes ciblés en faveur des régions de montagne. Ces efforts ont été guidés par l'idée que l'encouragement et le développement de la coopération intercommunale et intra-régionale allait entraîner une création de capital social et générer une croissance capable de s'auto-entretenir. En conséquence, les initiatives gouvernementales telles que les politiques régionales ont souvent visé à mobiliser de

façon contrôlée les réseaux d'acteurs de montagne, liés ou non à l'État, afin de stimuler la croissance et l'innovation.

Dans le présent article, j'examinerai les relations existant entre la mobilisation écorégionale (en tant que forme de développement organisationnel) et les politiques publiques. Aussi bien en Suisse qu'en Californie, la mobilisation à l'échelle régionale d'un massif montagneux a produit un environnement organisationnel qui a influé de façon déterminante sur l'élaboration des politiques publiques, bien que ce phénomène se soit manifesté sous des formes différentes selon les moments. Alors qu'en Suisse, les politiques relatives à la montagne ont été influencées depuis les années 1970 par les groupes issus de la société civile qui se concentraient sur le développement agricole et socio-économique, à l'inverse ce sont des réseaux d'ONG écologistes qui, depuis les années 1990, ont contribué à dessiner les politiques fédérales et de l'État concernant la Sierra Nevada. Les politiques publiques émergentes ont tour à tour permis ou entravé la poursuite de la mobilisation, jusqu'à aboutir à des différences marquées dans l'évolution récente des deux politiques de montagne, avec un retournement politique en faveur de la conservation dans les Alpes, et en faveur du développement socio-économique dans la Sierra Nevada.

La relation entre les politiques publiques et la mobilisation écorégionale a des implications importantes pour les débats actuels à propos de la nouvelle vision du développement territorial en Suisse, et ce pour deux raisons. Les études de cas examinées dans le présent article montrent que, puisque les politiques régionales ne surgissent pas du néant, leur conception se doit d'intégrer les conditions dominantes. La tendance de plus en plus marquée en faveur de la mobilisation écorégionale en est un des éléments. Par conséquent, toute inadéquation des objectifs des politiques par rapport aux manifestations organisationnelles dominantes infirme dès le début le bien-fondé de ces politiques. Les deux études de cas montrent également les conséquences d'une telle inadéquation en termes de conflit. En Californie, une quantité énorme de ressources et de bonne volonté publique a été gâchée du fait des querelles judiciaires qu'a dû affronter une politique de montagne qui ne répondait pas aux inquiétudes des organisateurs de la mobilisation écorégionale. En Suisse, l'exclusion prolongée des questions écologiques des politiques régionales a laissé ces politiques à la merci des changements de priorités économiques, ce qui a contribué à accroître la marginalisation des zones de montagne au point que la conservation demeure l'une des rares options encore viables.

## Politiques régionales en Suisse et en Californie

Avant que des politiques régionales puissent être développées pour les Alpes suisses et la Sierra Nevada californienne, il fallait que ces deux chaînes de montagnes soient perçues en tant que telles, dans des termes qui les rendent susceptibles de bénéficier de politiques régionales. En tant que sources de richesse naturelle, zones d'habitat, de travail et de loisirs, mais également comme symboles culturels dans les processus de construction de l'État et de la nation, les deux massifs ont joué un rôle important dans l'émergence et le développement de ces deux politiques régionales ; cependant, les « problématiques »

posées par les montagnes respectives sont plus récentes (Beesley, 2004 ; Bätzing, 2003). En Suisse, les différences en termes d'occupation humaine et physique entre les zones montagneuses et les plaines sont devenues un problème politique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lorsque la croissance économique a rapidement accru les disparités économiques régionales et conduit à un exode des populations des zones montagneuses (Frey, 2008). Les débats politiques en Californie après la Seconde Guerre mondiale n'ont pas connu de situation équivalente, bien que, là aussi, les villes côtières aient connu une croissance économique disproportionnée. Lorsque la situation de la Sierra Nevada a été effectivement reconnue comme problématique vers la fin des années 1980, les circonstances les plus marquantes étaient la dégradation de l'environnement, et non les disparités économiques régionales. Au cours des 15 dernières années, la différence entre les politiques appliquées dans les deux régions a été de plus en plus marquée, au fil de leurs évolutions divergentes. En Suisse, l'expansion récente de la politique régionale aux zones urbaines et la vague de créations de parcs illustrent la nouvelle orientation conservationniste, tandis que la réorientation des approches conservationnistes dans la Sierra Nevada pour se concentrer sur les moyens de subsistance des communautés locales témoigne d'un apaisement des conflits antérieurs entre exploitation forestière et protection des espèces menacées.

Les approches ciblées destinées à réduire les problèmes régionaux peuvent prendre une grande variété de formes, avec notamment une différenciation régionale des politiques sectorielles, un rééquilibrage fiscal entre unités régionales (souvent au niveau fédéral), des dispositions en matière de service public différentes selon les régions, et des politiques explicitement conçues en faveur d'une région. Les gouvernements suisse et californien ont utilisé ces quatre leviers, en les combinant différemment. En Suisse, des politiques différentes en fonction des cantons ont été appliquées aux forêts alpines depuis la fin des années 1800, et à l'agriculture de montagne depuis les années 1920. La loi de 1959 sur la péréquation financière a créé un système de redistribution intercantonale des fonds publics, calculé selon une formule complexe qui intègre, outre des indicateurs financiers, la part du territoire du canton comprise dans les zones de montagne. La fourniture de services publics adaptés en fonction des régions a parfois impliqué l'installation de personnel des entreprises publiques dans des zones de montagne. En Californie (et aux États-Unis en général), il existe depuis longtemps des politiques régionales, mais elles sont beaucoup plus discrètes (Markusen, 1985). La politique fédérale de protection des forêts et de la nature est parfois considérée comme une politique régionale parce qu'elle s'applique principalement aux zones montagneuses situées dans l'ouest du pays. Certains dispositifs de fédéralisme fiscal sont utilisés dans le secteur de la sylviculture, et les créations d'emplois dans le secteur public ont parfois été privilégiées dans certaines régions, en particulier dans le sud du pays.

Ce sont cependant des politiques régionales explicites qui ont constitué la pierre angulaire de l'approche adoptée concernant les zones de montagne, en Suisse comme en Californie, bien que les orientations de ces politiques soient très différentes d'un pays à l'autre. En Suisse, les dispositions législatives soumises par des parlementaires de premier plan issus des cantons montagneux ont conduit à une série d'évaluations stratégiques, dont l'aboutissement a été la loi fédérale de 1974 sur l'aide en matière d'investissements

dans les régions de montagne. En contrepartie de la mise en place d'institutions intercommunales et de l'élaboration de stratégies de développement socio-économique, cette loi accordait des prêts à intérêt modéré pour les infrastructures de base. D'autres dispositifs régionaux qui ont principalement bénéficié aux zones montagneuses du pays ont été créés sous la forme d'aides aux prêts en faveur des établissements touristiques, ainsi que d'aides au paiement des intérêts et de garanties en matière de prêts destinés aux entreprises et à l'amélioration de l'habitat. Bien que ces politiques soient entrées en vigueur après la mise en place des premiers éléments de la législation nationale en faveur de l'environnement, les politiques suisses en matière de montagne ont brillé par leur absence d'objectifs écologiques.

Après d'intenses révisions et discussions politiques au cours des années 1980 et au début des années 1990, la première génération d'outils de politique régionale a été complétée au milieu des années 1990 par des programmes conçus pour remplacer l'inspiration keynésienne des débuts par des dispositifs mettant l'accent sur la croissance endogène, la compétitivité régionale et l'innovation. Cette vague de réformes des politiques régionales a abouti en 2005 à une refonte de l'ensemble des politiques en matière de montagne existantes en une nouvelle politique régionale dont le champ d'action englobe tout le territoire national, fermement ancrée sur les principes post-keynésiens, tandis que les objectifs de réduction des disparités régionales sont transférés dans une nouvelle loi sur la péréquation financière (Frey, 2008).

Les politiques régionales explicites en faveur de la Sierra Nevada ont vu le jour dans les années 1990. Leur centre d'intérêt s'est progressivement étendu de la protection des espèces menacées à la gestion des forêts et, depuis l'an 2000, au développement socio-économique. Contrairement à la Suisse, où les problèmes des régions de montagne étaient attribués à un développement économique déséquilibré, la problématique en Californie était donc résolument conservationniste. La lutte désespérée pour la protection de la chouette tachetée dans le nord-ouest de la côte pacifique a contraint le service américain des forêts à tenter d'enrayer une tendance similaire dans la Sierra Nevada, qui abrite une espèce de chouette apparentée. Cette démarche a abouti à l'élaboration des Directives relatives à la chouette tachetée de Californie, qui ont pour la première fois donné le signal que la chaîne de montagnes était bien plus qu'une simple succession de parcs forestiers nationaux. Au début des années 1990, la série « Sierra in peril » de Tom Knudsen, couronnée par le prix Pulitzer, et les conclusions d'une évaluation à grande échelle de la situation écologique critique de la Sierra Nevada ont dressé un panorama bien plus vaste des dégradations environnementales subies par la « Chaîne de lumière » qu'avait célébrée John Muir.

En réponse à cette tendance, le service des forêts a renforcé ses efforts régionaux sous les auspices du programme-cadre de la Sierra Nevada, un dispositif de planification collaboratif et global, intégrant tous les parcs forestiers nationaux du massif. Après le départ de l'administration Clinton, qui avait réussi à obtenir le soutien de tous les acteurs clés en faveur d'un projet cadre, le changement d'orientation à la Maison Blanche a incité les nouveaux responsables forestiers régionaux à entreprendre une révision drastique du projet. Les organisations écologistes n'ont pas tardé à faire valoir par voie de justice leur opposition, aussi bien aux projets d'exploitation forestière en cours qu'au

nouveau cadre politique en général. Ces groupes ont bénéficié d'un soutien croissant de la part de l'État de Californie, et notamment de l'agence en charge de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que du procureur de l'État, qui a exercé un lobbying continu bien qu'en grande partie inefficace auprès du service des forêts afin que la gestion des ressources naturelles soit replacée dans un contexte socio-économique plus large.

Le dernier chapitre en date dans l'élaboration de la politique de montagne de la Sierra Nevada constitue la mise en œuvre en 2004 du Conservatoire de la Sierra Nevada, une mesure politique destinée à mobiliser des investissements publics ciblés à l'échelle régionale. Bien que le gouvernement de Californie ait déjà créé de tels conservatoires auparavant, ils se concentraient presque exclusivement sur l'acquisition de terrains à des fins de conservation. Le Conservatoire de la Sierra Nevada a en revanche reçu une mission beaucoup plus large, qui comprend l'élaboration de stratégies destinées à améliorer les moyens de subsistance locaux en faveur des communautés qui dépendent des ressources de ces montagnes.

## **Mobilisation écorégionale dans les Alpes suisses et la Sierra Nevada**

La mobilisation écorégionale implique des processus sociaux divers et complexes à des échelles territoriales et temporelles très différentes. Dans les sociétés pluralistes, il coexiste une myriade de pratiques en matière de formation des espaces géographiques, qui interagissent à tout moment car de nouveaux espaces sont sans cesse créés, contestés, appropriés, fêtés et parfois abolis. Cela rend l'identification des relations de cause à effet très compliquée. Cependant, des traditions universitaires persistantes présupposent toujours que les politiques exercent sur les organisations une influence unidirectionnelle. La plupart des théories classiques en matière de prise de décision politique considèrent, par exemple, qu'il existe une progression linéaire depuis l'élaboration d'une politique jusqu'à l'organisation de sa mise en œuvre, et ce modèle a fortement influencé les sciences politiques et les études de gestion (par exemple : Easton, 1957 ; Hall & Saia, 1980).

Les politologues qui défendent une approche par réseaux politiques proposent un point de vue différent, selon lequel la nature et la structure des relations entre les acteurs influent sur le résultat politique (Knoke, 1990 ; Kriesi, 1980 ; Marsh & Rhodes, 1992). Cette perspective est devenue un argument théorique important et, pour caractériser le phénomène empirique ainsi étudié, elle a engendré toute une pléiade de termes tels que les tourbillons (whirlpools), les « triangles de fer » (iron triangles), les « réseaux d'enjeux » (issue networks), les « communautés de politiques publiques » (policy communities) et les coalitions en faveur de grandes causes (advocacy coalitions). La littérature consacrée aux réseaux politiques s'est grandement diversifiée, en accordant une importance plus ou moins grande aux liens personnels ou structurels entre les acteurs du réseau, en privilégiant plutôt l'aspect législatif ou une plus large dynamique inter-organisationnelle, et en mettant l'accent sur les normes ou sur les actions stratégiques. Un facteur rassemble cependant ces diverses tendances : l'argument selon

lequel les changements dans la constellation et la dynamique des acteurs collectifs, le « paysage organisationnel », entraînent des transformations dans l'ensemble des politiques publiques, l'« architecture politique » (Balsiger, 2007). Un paysage organisationnel est défini comme la totalité des acteurs privés, publics et non gouvernementaux qui, à différents niveaux, partagent un intérêt commun pour un thème ou un ensemble de thèmes de politique générale ; une architecture politique est définie comme la structure relationnelle et l'orientation fondamentale d'un ensemble d'objectifs et de dispositifs en matière de politiques publiques.

L'impulsion du changement au sein des paysages organisationnels peut provenir de l'émergence de nouvelles organisations ou, plus rarement, de la disparition d'organisations existantes, de la modification des ressources matérielles ou technologiques disponibles et de leur répartition, ou de l'évolution des préoccupations sociales vis-à-vis de questions particulières. Il est important de souligner que le potentiel pour introduire de tels changements ne se limite pas à un seul type d'organisations (publiques, privées ou non gouvernementales). La mobilisation écorégionale telle qu'elle est comprise et illustrée dans le présent article peut notamment impliquer des acteurs non gouvernementaux tels que le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) ou la Sierra Nevada Alliance, ou des acteurs publics tels que le Groupe parlementaire pour la défense des intérêts de la population de montagne, en Suisse. Si l'on en croit la littérature consacrée aux réseaux politiques, tout changement se traduit nécessairement par une réorientation des politiques publiques. En d'autres termes, la relation de causalité considérée jusque là comme unidirectionnelle dans les modèles classiques de cycles en politique doit être considérée comme fonctionnant à double sens (par exemple : Marsh & Smith, 2000).

Dans cet article, je pars du principe que la mobilisation écorégionale telle qu'elle a pu être observée dans les Alpes et la Sierra Nevada constitue un changement dans le paysage organisationnel et, de ce fait, un facteur déterminant dans la transformation de l'architecture des politiques de montagne en Suisse et en Californie. Dans les deux cas, la mobilisation écorégionale a précédé et, par conséquent, fortement influencé la nature des politiques régionales. En outre, les deux études de cas illustrent les conséquences que peut avoir le manque d'intégration au sein d'une architecture politique émergente de dimensions importantes du paysage organisationnel (le mouvement écologiste en Suisse et les mouvements en faveur du développement économique local en Californie). Dans la Sierra Nevada, la mobilisation écorégionale a provoqué des litiges prolongés autour de la gestion des forêts ; en Suisse, elle a donné lieu à un cadre politique régional qui ne tenait pratiquement aucun compte du développement écologique durable.

Les paysages organisationnels peuvent présenter des variations dans de nombreuses dimensions, parmi lesquelles le lieu et la diversité d'expression du pouvoir, les enjeux fondamentaux, le degré de conflits internes, et la plus ou moins grande segmentation régionale (Balsiger, 2007). L'évolution de ces quatre variables et les relations qui existent entre elles peuvent permettre d'expliquer la dynamique différente du développement des politiques de montagne en Suisse et en Californie. Il en découle en effet quatre tendances

prévisibles en ce qui concerne la mobilisation écorégionale. Premièrement, la mobilisation écorégionale induit un déplacement du lieu d'expression du pouvoir : en Suisse, celui-ci est passé de l'Office fédéral de l'agriculture à l'Office fédéral du développement territorial puis aux ONG écologistes, tandis que dans la Sierra Nevada, il est passé du service des forêts au mouvement de protection des terres. Deuxièmement, la mobilisation écorégionale entraîne des changements fondamentaux dans la politique en matière de montagne, avec un basculement du développement des infrastructures vers la conservation en Suisse, et de l'exploitation forestière et la conservation des espèces vers une prise en considération des moyens de subsistance des communautés qui dépendent des ressources naturelles dans la Sierra Nevada. Troisièmement, la mobilisation écorégionale influe sur les conflits potentiels et donc sur le développement politique : l'absence de conflit marqué dans l'architecture politique en Suisse a permis de mettre en place une certaine stabilité et d'opérer une transition en douceur des politiques en matière de montagne ; en revanche, les litiges incessants autour de l'exploitation forestière et de la conservation des espèces dans la Sierra Nevada ont conduit à des changements de politiques abrupts. Et quatrièmement, la mobilisation écorégionale implique, par définition pourrait-on dire, une segmentation de la région : en Suisse comme en Californie, les paysages organisationnels à caractère régionaliste ont permis de souligner l'importance pour les circonscriptions de montagne de débats plus généraux en matière de politique publique.

Dans le continuum public-privé existant au sein d'un paysage organisationnel, le lieu d'expression du pouvoir peut se situer à un niveau variable, ce qui présente des conséquences importantes pour l'interprétation des problèmes auxquels les montagnes sont confrontées. Les paysages organisationnels largement dominés par des agences publiques ont davantage tendance à produire des approches politiques formelles, car la marge de manœuvre de l'agence est fixée par le législateur. Le mandat qu'elle a reçu détermine quelles conditions sont surveillées, à partir de quels seuils les tendances deviennent des problèmes politiques, et quels outils politiques peuvent être utilisés.

En Suisse, le contrôle en matière de politiques de montagne était à l'origine détenu par l'administration de l'agriculture, puis il est passé dans le giron de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (qui deviendra plus tard le Secrétariat d'État à l'économie) lorsque la problématique de la montagne a été définie comme une conséquence de la disparité économique. Soutenu par un ensemble de partenariats public-privé (des organisations non gouvernementales comptant parmi leurs membres des cantons et des municipalités) rassemblés par un intérêt commun en faveur du développement économique local, ainsi que des universitaires influents privilégiés, ce point de vue a survécu presque sans la moindre remise en question des années 1960 à 1990, avant que le Secrétariat d'État à l'économie, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire et les ONG écologistes ne se mettent à assumer un rôle beaucoup plus important. En Californie, les visions d'avenir pour la Sierra Nevada et l'implication au service de la montagne ont d'abord été l'apanage du service des forêts, dans la mesure où l'étendue et l'organisation géographique du système des parcs forestiers nationaux dominait le paysage de ce territoire. Contrairement à la Suisse cependant, le paysage



organisationnel en Californie était clairement divisé entre le service des forêts d'un côté, et les ONG écologistes de l'autre, et ce jusqu'à une date assez avancée dans les années 1990. Pour une bonne part, l'évolution de la politique concernant la Sierra Nevada reflète l'histoire de la désagrégation du service des forêts (Beesley, 2004).

Les enjeux fondamentaux d'un paysage organisationnel sont étroitement liés au lieu d'expression du pouvoir qui y prévaut, tout en s'en distinguant d'un point de vue analytique. Sachant que l'entité qui occupe la position dominante agit en général selon la logique des décisions qui lui paraissent le plus appropriées, les enjeux d'un paysage organisationnel reflètent plus ou moins fidèlement l'étendue du mandat institutionnel de l'entité qui constitue le lieu d'expression du pouvoir. Les agences gouvernementales n'ayant habituellement pas le pouvoir de modifier radicalement leur mission, ces enjeux fondamentaux tendent à rester stables sur de longues périodes. En revanche, les organisations non gouvernementales et le secteur privé possèdent une plus grande capacité à modifier leur mission organisationnelle pour s'adapter à de nouvelles priorités ou à une modification des circonscriptions. Pour cette raison, le degré d'implication des organisations non gouvernementales dans le partage du lieu d'expression du pouvoir permet de déterminer la stabilité d'un régime donné en matière de politique régionale, ce qui contribue à expliquer pourquoi la vitesse de changement observée en Suisse a été relativement plus lente qu'en Californie.

En Suisse, le précurseur d'un paysage organisationnel en matière de développement des montagnes a vu le jour dans les années 1930 ; constitué par une étroite alliance entre le Parti des Paysans, Artisans et Indépendants (le prédécesseur de l'Union démocratique du centre) et l'Association suisse des fermiers, il se concentrait clairement sur l'agriculture. Après la Seconde Guerre mondiale, l'étendue des enjeux fondamentaux s'est élargie et l'accent s'est progressivement déplacé vers le développement socio-économique dans les années 1970, même si la différenciation régionale dans la politique agricole s'est poursuivie en s'étendant. Il faut souligner que les intérêts écologiques n'étaient pas représentés dans le paysage organisationnel, bien que des organisations de sauvegarde du patrimoine écologique et culturel se soient ouvertement opposées à de nombreux projets mis en place avec l'aide financière des politiques en matière de montagne, notamment dans le domaine du développement touristique. Les perspectives environnementales n'ont pas été développées jusqu'à ce que des ONG écologistes lancent une campagne en faveur de la création de parcs dans les années 1990, et que les partisans d'une réforme de la politique régionale suggèrent que les zones de montagne se concentrent sur la préservation de l'environnement et le développement d'un tourisme doux. Inversement, le paysage organisationnel de la Sierra Nevada se concentrait dans les années 1980 et 1990 sur l'exploitation forestière et la conservation des espèces. Depuis le milieu des années 1990, les enjeux ont commencé à intégrer une gamme plus large de pratiques, dont de nombreuses pratiques transversales concernant différents secteurs économiques, en se concentrant sur les bassins hydrographiques et les paysages exploités.

Une troisième dimension de variabilité est liée au degré de conflits qui opposent les membres du paysage organisationnel. Ce niveau de conflits peut être en rapport avec tout un ensemble de dimensions, et influencer sur l'élaboration de la politique d'une

manière qui dépend souvent d'autres facteurs contextuels. En règle générale, un degré élevé de conflits contribue à mettre en évidence des options politiques alternatives ; l'élaboration d'une politique publique devient cependant une tâche ardue et peut faire l'objet de querelles politiques et/ou légales permanentes. L'absence relative de conflits peut signaler soit une orientation politique tellement étroite (ou sans importance) qu'elle n'est pas en mesure de toucher les opposants potentiels, soit qu'un consensus satisfaisant a effectivement été trouvé. En Suisse, les politiques en matière de montagne ont commencé à évoluer au cours des années 1990 dans une absence relative de conflits. Cette réorientation a été menée dans un contexte de récession mondiale, avec une opinion générale favorable à une remise à jour des politiques keynésiennes, et ce point de vue a eu d'autant plus d'influence qu'il était partagé par l'Union européenne. Dans la Sierra Nevada, en revanche, la politique en matière de forêts a fait l'objet de tellement de controverses dans les années 1980 et 1990 que les procédures juridiques incessantes contre le service des forêts et les autres agences fédérales d'aménagement du territoire ont sapé les initiatives de gestion des ressources naturelles régionales comme le programme-cadre de la Sierra Nevada. De façon significative, ce conflit a incité d'autres acteurs à rechercher des approches alternatives et à pousser les politiques en matière de montagne dans une nouvelle direction. Le degré de conflits ne permet donc pas en lui-même de présager de façon univoque un changement de politique, il dépend d'autres facteurs contextuels.

Enfin, les paysages organisationnels diffèrent par la nature et le degré de la segmentation des agences gouvernementales, des assemblées, des autorités locales, du secteur privé et des organisations non gouvernementales au niveau de la région ; bien que l'expression de mobilisation écorégionale puisse être considérée comme un quasi-synonyme, sa connotation militante est généralement plutôt réservée aux organisations non gouvernementales qu'aux acteurs publics. La segmentation régionale est intimement liée au lieu d'expression du pouvoir, dans la mesure où des structures organisationnelles différenciées au niveau régional fonctionnent comme d'importantes lentilles qui concentrent les problèmes plus généraux. Les organisations régionales renforcent ce rôle de lentilles parce qu'elles ont tendance à souligner l'importance des questions politiques par rapport aux répercussions qu'une politique peut avoir sur les composantes régionales.

En Suisse, la régionalisation du paysage organisationnel qui a précédé l'élaboration de politiques en matière de montagne a connu différentes formes. À mesure que ce mouvement regroupait les circonscriptions de montagne au sein des structures exécutives et législatives fédérales et cantonales, et tout un ensemble d'acteurs impliqués qui ne dépendaient pas de l'État, la séparation entre secteurs public et privé a lentement été transcendée dans de nombreux cas par des ententes hybrides, qui ont assumé un lien critique entre l'État et la société civile. Des forums exécutifs et législatifs propres à la montagne, comme le Groupe parlementaire pour la défense des intérêts de la population de montagne, existaient déjà avant la Seconde Guerre mondiale, d'abord comme lieu d'échange d'informations, puis de plus en plus comme des centres de mobilisation politique à partir desquels exercer un effet de levier politique. Plus important encore, un grand nombre d'organisations spécifiquement régionales et indépendantes de l'État ou

paragouvernementales, souvent créées sur suggestion du Parlement, sont apparues pour soutenir les régions de montagne. Certaines d'entre elles, comme le Groupe de travail sur les régions de montagne et l'Aide suisse aux montagnards ont été fondées dans les années 1940 avec, au départ, une forte orientation agricole. D'autres ont vu le jour en tant qu'associations de développement régional avec un intérêt particulier pour les régions de montagne. La plus puissante d'entre elles, le Groupe de travail suisse en faveur des fermiers des régions de montagne, a été créée en 1943. Les organisations écologistes étaient loin d'être absentes du dialogue sur la politique régionale au cours des années 1960, 1970 et 1980 ; des chapitres locaux existaient depuis longtemps dans les zones de montagne, mais les grandes organisations écologistes comme le WWF et Pro Natura n'ont élaboré de programmes alpins qu'à la fin des années 1990.

En Californie, la majeure partie de la segmentation régionale s'est opérée dans le secteur non gouvernemental. En effet, à l'opposé de ce qui s'est produit en Suisse, la région de la Sierra Nevada n'a pas assumé de rôle particulier dans le travail législatif et exécutif, ni au sein des agences d'État. Au début des années 1990, une série de conférences a déclenché la mise en place d'organisations non gouvernementales régionales, en particulier la Sierra Nevada Alliance (SNA) et, quelques années plus tard, la Sierra Nevada Forest Protection Campaign (SNFPC), toutes deux créées avec l'aide financière de fondations privées et présentant une forte orientation conservationniste. Ces alliances se composent d'un grand nombre de groupes de bénévoles qui existaient déjà au préalable, mais qui n'entretenaient pas jusque là de véritables rapports. Au cours des premières années de leur existence, cette base étroite d'adhérents a cependant empêché la SNA et la SNFPC d'ouvrir le dialogue avec les personnes dont les moyens de subsistance étaient liés à la santé économique des industries d'exploitation des ressources naturelles. La question des moyens de subsistance des communautés locales est devenue le domaine organisationnel d'un autre type d'organisations non gouvernementales, dont le représentant le plus connu est le Sierra Business Council (SBC). Tout comme la SNA et la SNFPC, le SBC a été fondé avec pour objectif la protection des ressources naturelles dans le massif ; cette ONG poursuivait cependant son objectif d'une manière très différente des deux autres organisations. Alors que la SNA et la SNFPC recrutaient leurs adhérents parmi les groupes écologistes, le SBC s'adressait aux entreprises, surtout dans les comtés de Placer et de Nevada, pour les convaincre que leur avenir économique dépendait de la santé des écosystèmes de montagne. Par conséquent, lorsque la planification forestière régionale a abouti à une impasse au début des années 2000, la vision du SBC a de plus en plus été considérée comme un modèle alternatif de développement régional, qui a également été adopté par les initiatives locales de planification impliquant les conseils de gestion des bassins hydrographiques et les fondations locales de protection des terres. Le SBC a joué un rôle essentiel dans la transition de la politique régionale concernant la Sierra Nevada d'un point de vue presque exclusivement tourné vers la conservation de la forêt et des espèces menacées, à un concept plus proche du développement durable de la montagne.

Cet aperçu des paysages organisationnels en Suisse et en Californie montre que la nature, les enjeux fondamentaux, le degré de conflits et la segmentation régionale des paysages

organisationnels ont non seulement façonné les architectures politiques émergentes, mais aussi influencé leur évolution. En aboutissant à une nette différence dans les tendances récentes d'évolution des politiques appliquées dans les Alpes suisses (en faveur de la conservation) et dans la Sierra Nevada (en faveur des moyens de subsistance de l'économie locale), la mobilisation écorégionale à l'échelle des deux massifs montagneux a joué un rôle déterminant.

## Conclusion

L'argument que j'ai soutenu dans cet article suggère que la mobilisation écorégionale dans les Alpes suisses et dans la Sierra Nevada a joué un rôle décisif dans le déploiement des politiques de montagne dans les deux massifs. En examinant la nature, les enjeux fondamentaux, le degré de conflits et la segmentation régionale de leurs paysages organisationnels respectifs, j'ai montré que l'architecture des politiques de montagne en Suisse et en Californie a été façonnée de manière significative par les constellations inter-organisationnelles au sein desquelles elles sont apparues et ont évolué. En outre, au fil du temps, l'évolution des relations inter-organisationnelles a conduit à des interprétations différentes des problèmes et a, par conséquent, engendré des réformes politiques. Au cours des quinze dernières années, l'approche californienne, qui se concentrait au départ sur la forêt et se caractérisait par un degré élevé de conflits, s'est transformée en une politique de montagne plus collaborative et globalement plus orientée vers le développement durable. En Suisse, une politique de développement presque exclusivement économique a peu à peu intégré des préoccupations écologistes.

L'examen de seulement deux études de cas a montré l'utilité d'adopter une approche théorique inspirée des réseaux de politique publique pour expliquer l'influence des paysages organisationnels sur les architectures politiques. La Suisse et la Californie partagent des caractéristiques importantes, dont notamment un système politique fédéral, le recours intensif à la démocratie directe comme les initiatives privées et les référendums, et une tradition de politiques de développement à vocation régionale (pas uniquement pour les zones de montagne). Ces traits suggèrent que la généralisation de ces conclusions ne peut être que limitée. Dans des pays plus unitaires et centralisés, par exemple, la mobilisation écorégionale peut prendre des formes très diverses et provoquer des réponses gouvernementales différentes. Des travaux empiriques supplémentaires dans le domaine de la mobilisation écorégionale seront donc nécessaires à l'avenir pour tester la possibilité d'appliquer de façon plus générale les conjectures théoriques présentées dans cet article.

*Traduction: Accent Mondial*

## References

- ANSELL C.K., DI PALMA G., 2004. – *Structuring Territoriality: Europe and the United States Compared*. Cambridge, UK. Cambridge University Press.
- BALSIGER J., 2007. – *Uphill Struggle: The Politics of Sustainable Mountain Development in the Swiss Alps and California's Sierra Nevada*. PhD Dissertation, University of California, Berkeley.
- BÄTZING W., 2003. – *Die Alpen: Geschichte und Zukunft einer europäischen Kulturlandschaft*. München, Verlag C.H. Beck.
- BESSEY D., 2004. – *Crow's Range: An Environmental History of the Sierra Nevada*. Reno: University of Nevada Press.
- EASTON D., 1957. – "An Approach to the Analysis of Political Systems". *World Politics* 9, pp. 393-400.
- FREY R.L., 2008. – *Starke Zentren - Starke Alpen. Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- HALL D.J., SAIAS M.A., 1980. – "Strategy Follows Structure!" *Strategic Management Journal* 1, pp. 149-163.
- KNOKE D., 1990. – *Political Networks*. Cambridge, Mass. Cambridge University Press.
- KNUDSON T., 1991. – *Majesty and Tragedy: The Sierra in Peril*. Sacramento Bee June 9-13.
- KRIESI H., 1980. – *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt/New York, Campus.
- MARKUSEN A., 1987. – *Regions: The Economics and Politics of Territory*. Totowa, NJ: Rowman and Littlefield.
- MARSH D., RHODES R.A.W. (eds), 1992. – *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon.
- MARSH D., SMITH M., 2000. – "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach". *Political Studies* 48, pp. 4-21.
- SCOTT A.J., STORPER M., 2003. – "Regions, Globalization, Development". *Regional Studies* 37(6&7), pp. 579-593.